
Кожушко М. В. - Роль адміністративного законодавства у формуванні професійної етики...

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ФОРМУВАННІ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ КУРСАНТІВ ТА СЛУХАЧІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ МВС УКРАЇНИ

КОЖУШКО М.В. - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.51

В статті на основі дослідження основних нормативно-правових актів, які визначають морально-етичні вимоги до поведінки співробітників органів внутрішніх справ, визначено роль адміністративного законодавства в формуванні професійної етики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України.

Ключові слова: адміністративне законодавство, професійна етика, морально-етичні норми, курсанти, слухачі, вищі навчальні заклади, МВС України.

Одним із пріоритетних напрямків подальшого вдосконалення діяльності ОВС у сфері забезпечення прав людини є удосконалення системи соціальної та психологічної роботи в органах внутрішніх справ України (надалі - ОВС), акцентування уваги на формуванні гуманістично-орієнтованої корпоративної етики. У цьому аспекті до всіх правоохоронців, чи працівник керівного апарату органів внутрішніх справ, чи курсант або слухач вищого навчального закладу МВС України, повинні пред'являтися специфічні моральні вимоги. При цьому, як слушно відмічає В.В. Посметний, моральні вимоги частково містяться в службових нормативних документах, таких як Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ, Присяга працівника органів внутрішніх справ України, а частково складаються у процесі накопичення службового досвіду, традицій; визначаються морально-психологічним кліматом колективу [1, с.183].

Відзначимо, що у багатьох країнах світу розроблені й введені в дію нормативні до-

кументи, які визначають морально-етичні положення діяльності правоохоронців. Приміром, як зазначає М.І. Легенький, такі положення у США визначає Морально-етичний кодекс поліцейського, який нагадує присягу, у Франції – «Кодекс деонтології національної поліції Франції», в Англії – «Положення про етичні принципи поліцейської служби Великобританії», у Федеративній республіці Німеччині – «Етика поліцейського ФРН», у Російській Федерації затверджено «Кодекс честі рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ Російської Федерації». Продовжуючи свою думку, науковець відзначає, що першою спробою встановлення етичних норм для поліції європейських держав стала «Декларація про поліцію», прийнята Парламентською Асамблеєю Ради Європи в 1979 р. Положення декларації стали вихідними для формулювання відповідних підходів у створенні професійних і етичних стандартів правоохоронних органів багатьох європейських держав [2, с.280].

Тим самим, в сучасних умовах саме нормативно-правова база, яка є однією із основ формування професійної етики, повинна стати підґрунтям для набуття правоохоронцями високих морально-етичних рис та одночасно повинна відповідати вимогам часу, бути направленою на необхідність постійного підвищення рівня підготовки працівників органів внутрішніх справ у різних напрямках їх діяльності.

Дослідження професійної етики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України вимагає аналізу її змісту через призму адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС, а також діяльність працівників ОВС загалом. Тому метою цієї статті є уточнення місця та ролі адміністративного законодавства у формуванні професійної етики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України, а також розкриття деяких його особливостей у зазначеній сфері.

Необхідно відмітити, що проблеми законодавчого регулювання професійної етики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України свого часу були предметом дослідження та аналізу багатьох науковців. Так, дана проблематика знайшла своє відображення в працях таких видатних вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.В. Буданов, І.П. Зеленко, Н.П. Матюхіна, В.А. Мінаєв, В.С. Медведєв, П.В. Мельник, Л.І. Миськів, Т.С. Ткаченко та інших. Однак, не применшуючи наукові здобутки авторів у цій сфері, все ж таки питання визначення місця і ролі адміністративного законодавства у формуванні професійної етики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України залишається актуальним і потребує подальших вивчень.

Професор О.М. Бандурка слушно наголошує, що «зв'язок між роботою представників правоохоронних органів і етикою є найпомітнішим, бо лише неухильне дотримання ними моральних вимог і норм професійної етики, лише сумлінна самовіддана праця можуть піднести повагу і довіру громадськості на необхідний рівень. Але для того, щоб дотримуватися будь-яких норм, ці норми передусім треба знати...» [3, с.19]. Отже, етичні основи поведінки працівників ОВС справ ґрунтуються на морально-етичних і правових нормах, знання яких є обов'язком майбутнього правоохоронця.

Відзначимо, що Т. Москалькова, виходячи з теорії права, розглядає співвідношення між нормами права і нормами моралі з позиції єдності, відмінності, взаємодії та протидії [4, с.14]. Як відзначають В.С. Венедиктов

та М.І. Іншин, порівнюючи норми права та норми моралі, «звичайно, ці пропозиції актуальні у тому випадку, коли за основу норм права беруться норми природного права. Між нормами природного права і нормами моралі суттєвих відмінностей немає... У співвідношенні з позитивним правом відображається неконтрольована творчість законодавця. Найнеобхіднішим є використання саме морально-етичних норм. Вони підносять рівень професійної культури особового складу органів внутрішніх справ, створюючи тим самим нормативну етику, предметом якої є закономірності нормативної регуляції поведінки, проблеми кодифікації й систематизації норм та правил моралі, і яка вивчає зміст понять добра і зла, обов'язку, совісті, відповідальності, честі й гідності, визначає межу вчинків, мотиви поведінки людей» [5, с.124].

На нашу думку, саме законодавство повинно передбачати моральні вимоги до правоохоронних органів та їх працівників, адже передумовою правової і висоморальної діяльності правоохоронних органів є справедливі закони. Як вірно зазначає С. Сливка, «право віддзеркалюється у юридичному етикеті, який має законодавче закріплення та правове регулювання» [6, с.237].

Діяльність працівників ОВС, в тому числі курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України, регламентується за допомогою різноманітних нормативно-правових актів. Так, працівники органів і підрозділів внутрішніх справ у взаємозв'язку із громадянами керуються у своїй діяльності Конституцією України, Законами України «Про міліцію»; «Про правовий режим надзвичайного стану»; «Про оперативно-розшукову діяльність»; «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»; «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України»; «Про звернення громадян» «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» та низкою інших законів та підзаконних актів, в тому числі відомчими наказами. Серед останніх насамперед слід відзначити Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затверджені

не постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р., яке хоча і прийнято ще за часів існування Радянської України і відповідно стосувалося особового складу радянської міліції, продовжує свою чинність і на сучасному етапі.

Незважаючи на досить значну кількість нормативних актів, які регулюють діяльність працівників ОВС, правові норми регулюють лише найважливіші організаційні та процедурні аспекти правоохоронної діяльності. За їх межами залишається безліч взаємовідносин працівників органів внутрішніх справ з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, між собою, численні колізії, котрі виникають в процесі їх діяльності, що не піддаються правовому регулюванню. На жаль, спеціальне законодавство, яке унормовує діяльність ОВС, насамперед Закон України «Про міліцію», Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, не містять чітких положень стосовно морально-етичних стандартів службової діяльності працівників ОВС, а закріплює лише загальні формулювання. Так, у статті 17 Закону України «Про міліцію» [7] лише зазначається, що на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання, але, водночас, зміст таких моральних якостей не розшифровується. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України натомість щодо морально-етичних основ діяльності працівників лише визначає, що службова дисципліна в органах внутрішніх справ досягається вихованням в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей (ст.1). Службова дисципліна базується на високій свідомості та зобов'язує кожну особу рядового і начальницького складу дотримуватися норм професійної та службової етики, виявляти повагу до колег по службі та інших громадян, бути ввічливим, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету (ст.7). Начальник зобов'язаний бути прикладом у дотриманні законності,

службової дисципліни, бездоганному виконанні вимог Присяги працівника органів внутрішніх справ України, статутів, наказів, норм моралі, професійної та службової етики, розвивати і підтримувати в підлеглих свідоме ставлення до виконання службових обов'язків, честь і гідність, заохочувати розумну ініціативу, самостійність, старанність у службі, уміло застосовувати заходи дисциплінарного впливу... Старші за званням та посадою в усіх випадках зобов'язані вимагати від молодших дотримання службової дисципліни, зокрема, правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету (ст. 8) [8]. Тим самим, з наведених положень Статуту та Закону можна зробити висновок, що нормативно закріплено лише обов'язок кожного працівника ОВС, а особливо осіб начальницького складу ОВС, дотримуватися норм моралі та професійної етики, але сама сутність цих понять не розкривається.

Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах МВС України, затверджене наказом МВС України від 14 лютого 2008 року № 69 [9], визначальними критеріями освіти в рамках Болонського процесу визначає: якість підготовки фахівців; зміцнення довіри між суб'єктами освіти; відповідність європейському ринку праці; мобільність; сумісність кваліфікації на етапі підготовки у вищому навчальному закладі та після його закінчення; посилення конкурентоспроможності Європейської системи освіти, однак пріоритетність формування високоморальних якостей майбутніх правоохоронців Положення не закріплює. Не передбачена необхідність морального виховання майбутніх спеціалістів і Наказом Міністерства освіти України від 2 червня 1993 року № 161 «Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах» [10], який прийнято з метою забезпечення організації та здійснення навчального процесу у вищих навчальних закладах України. Наведене нормативне не врегулювання питань морально-етичного виховання курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України безумовно свідчить про недоліки в організації формування моральних якостей

майбутніх працівників ОВС, які у поєднанні з низьким рівнем комплексного планування морального виховання курсантів, слабким контролем за організацією заходів, спрямованих на їх моральне виховання, низьким рівнем методичної підготовки безпосередніх організаторів виховання курсантів негативно позначається на системі всієї вищої освіти МВС України.

Ми повністю погоджуємось з думкою О.Ф. Гіди, яка зазначає, що «навчаючись, майбутній працівник міліції має глибоко усвідомити, що у спілкуванні з правослухняними громадянами, яким необхідна допомога або потерпілими від правопорушення, він має бути представником своєрідної специфічної служби з обслуговування населення. Тобто і словом, і діями демонструвати свою зацікавленість у безпеці громадянина, позитивному розв'язанні його проблем, що виникли, наданні посильної допомоги, доброї поради, виявах співчуття. Інша лінія поведінки має демонструватись працівником міліції при спілкуванні з правопорушником. У цих випадках він повинен виступати як представник влади, безкомпромісно виконувати усі передбачені законом дії щодо припинення правопорушення, затримання правопорушника, усунення негативних наслідків правопорушення. Дотримання цих принципів у практичній діяльності також сприятиме формуванню у населення поваги до правоохоронної діяльності загалом, закону, дотриманню норм співжиття» [11, с.176].

Підкреслимо, що регулювання особливостей морально-етичної поведінки працівників органів внутрішніх справ в останні роки знайшло своє відображення лише в ряді норм адміністративного законодавства. Зокрема, Програмі розвитку партнерських відносин між міліцією та населенням на 2000 - 2005 рр., яка була схвалена колегією МВС України 16 грудня 1999 року, Комплексній програмі вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999-2005 рр., яка затверджена наказом № 61 МВС України від 29 січня 1999 року, наказі МВС № 322 від 29 квітня 2001 р. «Про невідкладні заходи щодо підвищення рівня загальної та професійної культури поведінки працівників ОВС», у Етичному кодексі

працівника органів внутрішніх справ України, який був схвалений Рішенням колегії МВС України від 6 жовтня 2000 року № 7 км/8 «Про схвалення Етичного кодексу працівника органів внутрішніх справ України».

Втім, саме Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України визначив моральні обов'язки і етичні норми поведінки, що стали основою загальних вимог до професійних якостей кожного співробітника міліції. Норми і принципи, що закладені в ньому, відображають аксіоми загальнолюдської моралі, міжнародні стандарти Кодексу поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку, Декларації про поліцію Ради Європи, Основ етичних норм співробітників міліції (поліції) держав учасниць СНД, якими керуються співробітники правоохоронних органів країн світового співтовариства.

Незалежно від особистих політичних поглядів і уподобань кожен, хто носить погони, повинен бути прибічником політики, яку влада впроваджує через закон. Адже він служить закону, захищає його.

Суттєвим положенням Кодексу виступає закріплення обов'язку працівника ОВС «При виконанні своїх функціональних обов'язків ставитися до громадян справедливо, уважно, доброзичливо, неупереджено, з почуттям поваги до їх людської гідності, не допускаючи при цьому жодних проявів дискримінації на ґрунті статі, раси, віку, мови, релігії, національності, громадянства, соціального походження, освіти, матеріального стану, політичних та інших переконань (п. 4), повсякчас бути готовим до надання людям допомоги і захисту в межах службових повноважень та виходячи із загальнолюдських морально-етичних позицій» (п.6) [12].

Якщо ж розглядати працівників ОВС як особливий різновид державних службовців, то у контексті нормативного регулювання етичної поведінки державних службовців можна також говорити про деякі етичні аспекти, які зафіксовані в Законі України «Про державну службу» [13] та у загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 [14].

Водночас, фрагментарність цих двох нормативно-правових актів щодо визначення культурно-етичних вимог до поведінки працівників органів внутрішніх справ має двоєдиний характер. По-перше, вони не містять загальних етичних вимог до державних службовців, таких, наприклад, як: людяність, природність, невимушеність, безпосередність, довіра до інших, привітність, тактовність, толерантність, адаптованість, невідкупність, скромність, відвертість, вимогливість. Безпосередньо до культурно-етичних вимог щодо поведінки працівників органів внутрішніх справ слід також віднести: використання робочого часу виключно для виконання своїх посадових обов'язків; використання лише законних і етичних способів у просуванні по службовій ієрархії; додержання правил ділового етикету; прагнення відшукувати й використовувати найбільш ефективні та економічні способи виконання функціональних обов'язків; створення ділового іміджу державного службовця органів внутрішніх справ; виваженість висловлюваних суджень. По-друге, необхідно відмітити їх об'єктивну неспроможність відбивати усі аспекти етикету саме працівників органів внутрішніх справ, які, поряд з загальними культурно-етичними вимогами до поведінки державних службовців, мають й свої, притаманні лише даному різновиду професійної діяльності, етично-службові особливості, якості, ознаки і властивості [5, с. 125-126].

Таким чином, аналіз нормативного регулювання як фактору формування професійної правосвідомості та правової культури дозволяє стверджувати, що знання нормативних документів обов'язково й неминуче впливає на професійну правосвідомість, професійну правову культуру працівника міліції, тому що професійна правова культура передбачає міцні знання юридичних теорій, законодавства, наявність умінь і навичок її реалізації, а також повагу до закону і неухильне дотримання законодавства [15, с.143].

Основним показником професійно-правової культури майбутнього працівника міліції при нормативному регулюванні повинен стати високий рівень засвоєння пра-

вових норм і суспільно-правових відносин, що регулюються ними, а також дотримання вимог Конституції, законів, постанов, інструкцій.

Вимоги сьогодення потребують нових підходів до адміністративно-правового регулювання організації роботи органів та підрозділів внутрішніх справ. Основним критерієм підготовки курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України, а разом з тим і ефективності професійної діяльності працівників міліції повинна бути її оцінка людьми. З цією метою необхідне, з урахуванням наукових розробок, розроблення та прийняття нової Комплексної програми вдосконалення роботи з кадрами і підвищення авторитету міліції, нової Програми розвитку партнерських стосунків між органами внутрішніх справ і населенням. Саме ці документи зможуть забезпечити якісно новий рівень професійної етики та співпраці міліції з населенням.

Головна мета – адаптувати систему МВС так, щоб вона насамперед працювала на людину, а діяльність міліції стала максимально прозорою для суспільства і відповідно оцінювалась громадськістю.

Література

1. Посметний В.В. Поняття професіоналізму працівників ОВС як визначальної категорії їх професійної підготовки // Форум права. – 2007. -№2. – С. 179-184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07pvvipp.pdf>
2. Легенький М.І. Нормативно-методичне забезпечення впровадження етичних стандартів у діяльності органів внутрішніх справ / М.І. Легенький // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – №2. – С. 280–283.
3. Бандурка О. М. Професійна етика працівників міліції : навч. посіб.; вид. 2-ге, доопр. / О. М. Бандурка. – Х. : ХНУВС, 2011. – 262 с.
4. Москалькова Т.Н. Этика уголовно-процессуального доказывания (стадия предварительного расследования). – М.: Спартак, 1996. – 125 с.

АНОТАЦІЯ

У статті на підставі дослідження основних нормативно-правових актів, які визначають морально-етичні вимоги до поведінки працівників органів внутрішніх справ, визначена роль адміністративного законодавства у формуванні професійної етики курсантів та слухачів вищих навчальних закладів МВС України.

SUMMARY

In the article the on the basic of research of main regulations, that define the ethical requirements of behavior of officers, the role of administrative legislation in the formation of professional ethics of cadets and students of universities of Ukraine is defined.

5. Венедиктов В.С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: наук.-практ. посібник / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 188 с.

6. Сливка С. Професійна культура юриста / Сливка С. – Львів: “Світ”, 2000. – 332 с.

7. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991 р., № 4, Ст. 20

8. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 29. - Ст. 245

9. Про затвердження Положено про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах МВС України: Наказом МВС України від 14.02.2008 №69 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

10. Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах: Наказ Міністерства освіти України від 2 червня 1993 року № 161 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

11. Гіда О. Ф. Удосконалення форм і методів професійної підготовки працівників міліції, як фактор зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ / О. Ф. Гіда // Науковий вісник НАВСУ. – 2000. – №2. – С. 175 – 180.

12. Етичний Кодекс працівника міліції, затверджений рішенням колегії МВС України 15.05.2001 // Практичний посібник з професійної підготовки працівника органів внутрішніх справ [укладачі В.А. Петухов, С.В. Попов, В.В. Посметний, О.В. Запорожцев]. - Сімферополь: Доля, 2004. – 126 с.

13. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 52. - Ст. 490.

14. Про затвердження загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 // Офіційний вісник України від 03.12.2010 - 2010. - № 90. – стор. 211.

15. Зеленко І. П. Правова культура працівників органів внутрішніх справ (загальнотеоретичний аспект): дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.01 / Зеленко Інна Павлівна ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2005.– 175 с.